

# 防災の観点から見た「東日本大震災津波訴訟」

東北大学大学院法学研究科教授 渡辺 達徳

## I はじめに

## II 東日本大震災津波訴訟における津波の「予見可能性」

### 1 〔判例1〕日和幼稚園訴訟

- (1) 従前からの行政等による通知や指導の概要
- (2) 本件幼稚園がとっていた事前の措置
- (3) 東日本大震災及び津波発生時の本件幼稚園の対応
- (4) 判 旨
- (5) 小 括

### 2 〔判例2〕七十七銀行訴訟

- (1) 従前からの行政等による通知や指導の概要
- (2) Y銀行が採っていた事前の措置
- (3) 東日本大震災及び津波発生時のYの対応
- (4) 判 旨
- (5) 小 括

### 3 〔判例3〕山元町保育所訴訟

- (1) 従前からの行政等による通知や指導の概要
- (2) a保育所が採っていた事前の措置
- (3) 東日本大震災及び津波発生時の本保育所の対応
- (4) 判 旨
- (5) 小 括

### 4 〔判例4〕常磐山元自動車学校訴訟

- (1) 従前からの行政等による通知や指導の概要
- (2) Yが採っていた事前の措置
- (3) 東日本大震災及び津波発生時のYの対応
- (4) 判 旨
- (5) 小 括

## III 「予見可能性」判断が示唆するもの

## IV むすびに代えて

## I はじめに

2011年3月11日に発生した「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震」（東日本大震災）<sup>1)</sup>に伴い、教育機関の施設、民間企業・公共団体等の事業所等から避難し、または避難しようとした人たちが、多数、津波の犠牲となった。その後、教育機関における園児・児童・生徒ら（以下「生徒ら」という）の遺族が保育所・幼稚園・学校等（以下「学校等」という）を相手取って、また、民間企業・公共団体等の従業員・職員ら（以下「従業員ら」という）が使用者を相手取って、安全配慮義務違反または不法行為を理由として損害賠償を請求する訴訟が提起されるに至っている。

これら訴訟において争点の1つを形成しているのは、学校等及び使用者が津波を予見することができたか否かである。すなわち、安全配慮義務違反または不法行為のいずれを根拠とするにせよ、学校等及び使用者の責任を肯定するためには「過失」が認定される必要があり、かつ、裁判実務は、過失とは予見義務を前提とした結果回避義務であると定式化しているため、千年に一度ともいわれる大地震と<sup>2)</sup>、これに伴う津波を予見することができたかが、問われることになる。

この小稿は、東日本大震災に伴う津波の犠牲となった生徒ら及び従業員らの遺族が、学校等及び使用者に対して提起した損害賠償請求訴訟（以下、これらを総称して「東日本大震災津波訴訟」という）のうち、判決が公刊雑誌に登

1) 2011年3月11日午後2時46分に、北緯38度06.2分東経142度51.6分を震源位置として発生したマグニチュード9.0の地震は、「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震」と呼ばれている。その後、同年4月1日開催の持ち回り閣議において、この地震及びその後の余震により引き起こされた災害を「東日本大震災」と称することが了解され、その旨が公表された。

2) 宮城県を含む三陸海岸に大規模な津波被害をもたらす地震が発生する確率と、日本全体を視野に入れて同規模の地震が発生する確率を論ずる場合とは異なるであろうが、東日本大震災については、宮城県沿岸部に大規模な津波被害をもたらした記録が残る「真観地震」（869年）を起点として、「千年に一度」という象徴的表現が多く用いられているものと思われる（1611年に仙台平野を襲った「慶長大津波」への注意を促す信頼し得る研究もあるが、この小稿では立ち入らない）。

載されている4件の事例を素材として、学校等及び使用者の過失の有無を認定するための判断構造を整理し、検討するものである。この作業は、過失の有無を「予見可能性」と「結果回避可能性」の判断により決定しようとする裁判実務を検証したり、裁判結果の妥当性を論じたりすることを、必ずしも第一義とするものではない。むしろ、この小稿の筆者が着目するのは、地震の発生及び津波の到来に関する学校等及び使用者の予見可能性の有無を判断するに当たり、裁判所が重視した要素である。すなわち、裁判所の視点は地震発生後の津波到来に関する現実的な予見可能性に向けられているのか、または、学校等及び使用者による地震発生前の平時における防災・避難対策の策定と訓練の実施への視線を見て取ることができるか、そして、この両者の関連性がどのように捉えられているか、といった点が、この小稿で検討されるべき課題である。

こうした問題意識に沿って、この小稿において考察の俎上に載せられる裁判例は4件ある。判決が出された順に、〔判例1〕仙台地判平成25年9月17日判時2204号57頁など（日和幼稚園訴訟）、〔判例2〕仙台地判平成26年2月25日判時2217号74頁など（七十七銀行訴訟）<sup>3)</sup>、〔判例3〕仙台地判平成26年3月24日判時2223号60頁など（山元町保育所訴訟）<sup>4)</sup>、〔判例4〕仙台地判平成27年1月13日判時2265号69頁（常磐山元自動車学校訴訟）である<sup>5)</sup>。

上に示された問題意識に基づき4件の裁判例を検討していく際は、各裁判例につき、事案の全体を概観して判旨を述べるのではなく、津波の到来に関する学校等及び使用者の過失判断、そして、その前提となる予見可能性の判断構造を浮き彫りにするために、(1)従前からの行政等による通知や指導の概要、(2)それを受けて学校等及び使用者が採っていた事前の措置、(3)東日本大

3) 〔判例2〕の控訴審判決として、仙台高判平成27年4月22日判時2258号68頁が現れているが、この小稿の問題意識と関わりの深い説示は、ほぼ第1審判決である〔判例2〕で尽きているので、以下では〔判例2〕を検討の対象とし、控訴審判決については必要な範囲で補足するにとどめる。

4) 〔判例3〕の控訴審判決として、仙台高判平成27年3月20日判時2256号30頁が現れている。この判決については、前掲注3)と同様に扱うこととする。

震災及び津波発生時の学校等及び使用者の現実的対応、を抽出して各裁判例を整理する。なぜなら、(3)は、災害発生時の具体的・現実的な行動に尽きず(2)を反映しており、また、(2)は、(1)を前提として策定されるべきだからである。

以下では、各裁判例について、こうした角度から学校等及び使用者の過失・予見可能性の判断過程を整理し、それぞれの特徴を簡単に小括した上、裁判例のすべてを通じて指摘し得る傾向や、各事例の特質について検討していくこととしたい。この小稿は、こうした考察を通じて、学校等及び使用者が日頃から備えるべき防災体制・対策、適切な避難訓練の実施を前提として、災害が現実発生した時に採るべき対応が浮き彫りになると予測するものである。

## II 東日本大震災津波訴訟における津波の「予見可能性」

### 1 〔判例1〕日和幼稚園訴訟<sup>6)</sup>

本件原告は、死亡した園児4名（年長組3名、年中組1名）の両親（Xら）、被告は本件幼稚園を設置するY<sub>1</sub>法人及びその園長Y<sub>2</sub>である（Y<sub>1</sub>に対しては

- 5) この小稿で検討するほかにも、各種ウェブサイトや日刊紙から概要を知り得る幾つかの裁判例がある。この小稿で取り上げるのと同様の事例類型に属するものとしては、盛岡地判平成27年2月20日がある（JA職員津波訴訟）（河北新報ONLINE NEWS 2015年2月21日 [http://www.kahoku.co.jp/tohokunews/201502/20150221\\_33031.html](http://www.kahoku.co.jp/tohokunews/201502/20150221_33031.html)）。この事案では、使用者が具体的な避難場所や方法を決めておらず、津波避難訓練を実施していなかったのは、職員の安全に対する配慮として不適切・不十分だったと認定したが、犠牲となった職員が上司の避難指示に従わなかったことを指摘し、安全義務違反があったとは認められずと判示した。また、やや異なる類型のものとして、上記「JA職員津波訴訟」と同日に盛岡地裁で判決があった「津波予測過小訴訟」がある。この事案は、気象庁が出した大津波警報の津波の高さ予測が過小だったため、家族が高台に避難できず死亡したとして、遺族が国と市に損害賠償を求めたものである。判決では、現在の津波予測の技術的限界を指摘し、国と市の過失を否定している（河北新報ONLINE NEWS 2015年2月21日 [http://www.kahoku.co.jp/tohokunews/201502/20150221\\_33049.html](http://www.kahoku.co.jp/tohokunews/201502/20150221_33049.html)）。この2件の盛岡地裁判決は、いずれも仙台高裁に控訴されている。
- 6) この裁判例の評釈等として、村元宏行・季刊教育法181号120頁、三木千穂・明治学院大学法科大学院ローレビュー 20号67頁などがある。

安全配慮義務違反による債務不履行（民法415条）または使用者責任（同715条）、Y<sub>2</sub>に対しては不法行為（同709条）が根拠とされていた。

### （1）従前からの行政等による通知や指導の概要

幼稚園が負うべき安全配慮義務の具体的内容を定めるに当たり、判決は、以下の諸事実を認定している。

すなわち、①平成5年に関係省庁が「津波警報関係省庁連絡会議」を設置し、「沿岸地域における津波警戒の徹底について」を申し合わせ、これを受けて順次、平成11年、関係省庁が「津波対策関係省庁連絡会議」を設置して申し合わせを行い、同時に、消防庁長官が都道府県知事に対し、災害対策の一層の充実に努め、市町村に対する指導の徹底を図りたい旨の通知をし、平成16年には宮城県防災会議の「宮城県地域防災計画〔震災対策編〕」が作成され、平成23年3月1日に石巻市は市報において津波避難の呼びかけをしていた。②気象庁が平成21年3月に作成した「地震、そのとき」（「気象庁震度階級の解説」）には、地震発生時に執るべき行動が記されていた。③東日本大震災前には、宮城県内において地震津波一般に係る多くの新聞報道がされていた。④市報石巻の昭和53年7月号には「地震の心得六カ条」が掲げられ、その後も同年の宮城県沖地震の発生を受けて昭和54年10月16日の市報では改訂後の石巻地域防災計画の見直しを行った。⑤宮城県防災会議地震対策等専門部会の平成16年3月付けの報告書、石巻市作成の別紙「津波ハザードマップ、宮城県教育委員会の「みやぎ防災教育基本方針」及び宮城県教育委員会震災マニュアルが存在した（職員がラジオ等により情報収集に努めること、津波警報の発令時は、更に高台等に避難すること、が定められていた）。⑥本件幼稚園でも、学校保健安全法29条1項に基づく「地震マニュアル」が策定されていた（大地震の発生時には標高23メートルの高台にある園で園児を保護者に引き渡すと定めていた）。⑦Y<sub>1</sub>は、平成22年9月1日付けで「生きる力をはぐくむ学校での安全教育」という文部科学省発行の小冊子の送付を受けていた。

## (2) 本件幼稚園がとっていた事前の措置

本件幼稚園は、毎年6月に避難訓練を行っており、地震発生時には園内に地震放送を流して園児が机の下に隠れ、その後に南側園庭に避難する訓練をしていたが、「地震マニュアル」を教諭らに配布したり、見せたりすることはなく、送迎に係る訓練や打合せをすることもなかった。そのため、主任教諭1名を除く他の教諭及び運転手らは、「地震マニュアル」の存在を知らず、大地震が発生した際には幼稚園で園児を保護者らに引き渡すという扱いも知らなかった。また、上記(1)⑦で掲げた「生きる力をはぐくむ学校での安全教育」という小冊子も、避難訓練等に役立てられることはなく、東日本大震災の2日前(3月9日)に起きた最大震度5弱の地震発生後も、「地震マニュアル」の再確認や園児の送迎・津波に対する備えの確認を行わなかった。

## (3) 東日本大震災及び津波発生時の本件幼稚園の対応

東日本大震災の発生時、Y<sub>2</sub>は、停電のため幼稚園のテレビを視られないことが分ると、地震直後から防災行政無線及びラジオが大津波警報の発令を繰り返し伝えていたにもかかわらず、携帯電話のワンセグ放送の視聴やラジオの聴取は行わなかった。

Y<sub>2</sub>は、本件事故に遭った園バスに、当初からこのバスで海側コースを通じて下園させる予定であった園児7名に加えて、本来は内陸側コースを下園させるはずだった被災園児4名を含む計5名の園児を乗車させ、本件幼稚園から海側に向けて園バスを出発させた。

本件事故にあった園バスが海側に向けて出発した後、Y<sub>2</sub>は大津波警報が発令されたことを知ったが、Y<sub>2</sub>は、バスの運転手に大津波警報を知らせて高台に戻るようにとの指示をしなかった。その後、園バスは、海拔約10mの門脇小学校に到着し、待機していたが、これを知ったY<sub>2</sub>は、教諭らに「バスを上げろ」と指示して門脇小学校へ向かわせたものの、同教諭らに対し、大津波警報が発令されていることを伝えなかった。教諭らは、本件園バスの運転手に「バスを上げろ」というY<sub>2</sub>の指示を伝え、同運転手は、門脇小学校から

本件園バスを出発させたが、同バスは、渋滞のため津波に巻き込まれ、横転して流され、バスに乗車していた園児らは死亡した<sup>7)</sup>。

#### (4) 判 旨

判旨は、(1)から(3)までの事実を認定した上で、以下のように述べる。

「予見義務の対象は本件地震の発生ではなく、……巨大な本件地震を現実には体感した後の津波被災のおそれであり、情報収集により防災行政無線やラジオ放送等により津波警報や大津波警報が伝達され、高台への避難等が呼び掛けられていた状況の下で、本件……バスを眼下に海が間近に見える高台から海岸近くの低地に向けて出発させることにより津波被害に遭うおそれがあるかについての予見可能性があったかどうかということであるから、単に本件地震発生前に地震学者がマグニチュード9.0の巨大地震の発生を予想していなかったことをもって、本件地震発生後の津波被災のおそれまで予見困難であったとはいえない。

そして、本件……バスを出発させるに当たっての情報収集義務の前提となる予見可能性の対象は、門脇小学校や本件被災現場が津波に襲われることの予見可能性ではなく、本件……バスの……走行ルートが津波に襲われることの予見可能性で足りるといふべきところ、……同走行ルートは、高台にある本件幼稚園の眼下に見える海岸堤防から約200ないし600mの範囲内付近に広がる標高0ないし3m程度の低地帯である門脇町・南浜町地区内にあって、浸水が予想された海沿いの区域との標高差がほとんどない上、防災行政無線やラジオ等を通じて大津波警報と高台避難が呼び掛けられ、宮城県への津波到達予想時刻が午後3時であり、予想される津波の高さが6mであることが報道されていたというのであるから、津波被害を回避するために高台に位置する本件幼稚園にとどまる契機となる程度の津波の危険性を予見することができたといふべきである」。

7) 園バスが渋滞中に津波に巻き込まれ、被災した園児の遺体がバスの中で発見されたことは事実として認定されているが、死因そのものは「不明」とされている。

## (5) 小 括

歴史的に見て津波の被害を繰り返し受けてきた地域においては、行政による津波避難の呼びかけや避難マニュアルの策定、各種メディアによる啓蒙などが行われる。〔判例1〕では、その具体的内容が(1)の①から⑦までに見られるとおり認定されている。これを受けて、学校等は、「地震マニュアル」を作成したり、安全教育に関する小冊子の配布を受けたりするなどして、教諭らの教育・啓蒙を行い、かつ、適切な避難訓練を実施する義務を負う。これらは、すべて、実際に大震災及びそれに伴う津波が発生することに備えた事前の措置である。

一方、Y<sub>1</sub>が東日本大震災前に採っていた実際の措置及び東日本大震災発生時における現実の対応は、(2)及び(3)に示されたとおりである。

それによれば、Y<sub>1</sub>は、避難訓練は行っていたが、地震マニュアルの周知及び送迎に係る訓練・打合せを行っておらず、そのため、教諭1名を除く他の教諭及び園バスの運転手は、大地震発生時には幼稚園で園児を保護者に引き渡すという扱い（(1)⑥を参照）を知らなかったとされている（なお、行政が定める基準によれば、本件幼稚園の所在する高台は、津波到達予測域の外であり、園バスが津波に巻き込まれた地域は、津波浸水予測域に含まれる）。また、職員がラジオ等による情報収集に努め、津波発生時には高台に避難することが定められていた(1)⑤の周知が徹底されていなかったため、園バスを海沿いの低地に向けて出発させるという結果を招いたことが判明する。

判決は、Y<sub>1</sub>の安全配慮義務違反の債務不履行責任及び民法715条1項の使用人責任を、また、Y<sub>2</sub>の民法709条の不法行為を認め、Xらに対して損害賠償を支払うよう命じた。

## 2 〔判例2〕七十七銀行訴訟<sup>8)</sup>

原告は、津波により死亡した従業員3名（うち1名は行方不明）（年齢は25歳から54歳までの成人）の相続人（Xら）、被告は従業員を雇用していたY銀行で

ある（請求の根拠としては、安全配慮義務違反及び不法行為が主張されていた）。

### （1）従前からの行政等による通知や指導の概要

Yが負うべき安全配慮義務の具体的内容を定めるに当たり、判決が認定しているのは以下の諸点である。

すなわち、①平成15年12月付「宮城県津波対策ガイドライン」により、避難ビルの指定・選定について定められていた。②宮城県防災会議地震対策等専門部会作成の平成16年3月付報告書により、地震に伴う津波の最高水位予測が示されていた。③宮城県防災会議作成の平成16年6月付「宮城県地域防災計画」により、地震に伴う津波の最高水位と到達時間が示されていた。④女川町統計書により、同町における過去の津波の高さが記されていた。⑤内閣府政策統括官（防災担当）作成の平成17年6月付「内閣府津波避難ビルガイドライン」が、津波避難ビル等の指定、利用・運営方法等を明示していた。⑥女川町防災会議が、「女川町地域防災計画」（平成21年8月発行）において、「宮城県津波対策ガイドライン」に基づき、地域住民の避難計画の策定や避難態勢の促進を図っていた。⑦平成21年2月から平成22年6月にかけて、9世紀に発生した貞観地震に関するメディア報道が行われていた。⑧女川町は、Y女川支店に近い避難場所を指定し、かつ、Y女川支店と海からの距離もほとんど同じであり、同じ鉄筋コンクリート2階建てのほぼ同じ高さでもある女川消防署を、津波発生時の指定避難場所の1つとしていた。

### （2）Y銀行が採っていた事前の措置

Yでは、平成13年4月から「災害対応プラン」を策定してその後も改正を重ね、津波発生時の初期対応を定めてその周知徹底を図っていた。また、関係行政部署の助言を得て、予想される津波の最大高を勘案して、Y女川支店は津波避難ビルとして適格性を有するものと判断していた。

8) この裁判例の評釈として、夏井高人・判例地方自治379号99頁がある。

Yは、その本支店において、少なくとも年に1回の防災体制の確認と通信機器等の操作訓練等を実施し、災害対応プランを改正する都度、通達を発して周知徹底と防災意識の高揚を図っていた。避難場所の周知についても随時徹底し、Y女川支店においては、期初の会議の場や朝礼等において避難場所が周知徹底され、同支店が携帯する災害時連絡カードにも、指定避難場所が明記されていた。

Y女川支店では、平成18年2月に避難訓練を実施し、平成22年2月にも一部行員により避難訓練が行われ、指定避難場所及び支店屋上への避難が良好に行われた旨の報告が行われていた。行内広報誌でも特集記事を掲載し、迅速な避難、情報収集の大切さ、日頃からの避難場所や避難方法の確認が重要である旨を呼びかけていた。

### (3) 東日本大震災及び津波発生時のYの対応

東日本大震災発生時、G支店長は、支店にいた行員ら全員に対してY女川支店屋上に避難するよう指示し、支店備付けのラジオで情報収集を行いつつ、Y本部に屋上へ避難する旨を報告した後、地震発生から約19分後には、全員が屋上への避難を完了した。しかし、海拔20m程度の津波が屋上の塔屋にまで達し、避難していた13名全員が津波に流され、そのうち12名が死亡または行方不明となった。

### (4) 判 旨

本判決において1つの争点となったのは、東日本大震災発生後のラジオ等による報道に照らし、Yが、Y女川支店3階塔屋（高さ約13.35m）より高所にある「堀切山」（女川町の指定避難場所の1つであった）に従業員を避難させる義務があり、その義務違反が認められるか否かであった。その判断の前提としては、東日本大震災に伴い、約20m近くの巨大津波が到来することが、Yにとって予見可能だったかが問われることになる。

判旨は、次のように述べる。

「本件屋上は、「津波避難ビル」としての適格性を有しており、高台まで避難する時間的余裕がない場合等には、本件屋上に緊急避難することについて合理性があったものといえる。

……本件地震直後においては、……気象庁が午後2時50分、宮城県沿岸部への津波到達予想時刻は午後3時、予想される津波の高さは6mと発表していたから、午後2時55分頃に被告女川支店に戻ったG支店長としては、津波到達予想時刻である午後3時までの間に6m以上の高さのある場所に緊急に避難する必要があったといえる」。そして、人が津波に巻き込まれたときの危険に照らすと、「津波が押し寄せてくると予想された午後3時までの間に高い場所に避難を完了させておくことが必要であり、余震が頻発する状況において、時間的にも緊迫した状態にあったものといえる。

他方、……気象庁が予想される津波の高さを6mから10m以上へと変更したのは午後3時14分のことであったから、避難を完了すべき午後3時までの時点においては、たとえリアス式海岸の湾奥部という特殊な立地に位置した海岸近くの場所において最大震度6弱の揺れを実際に体感していたとしても、本件屋上を超えるような約20m近くの巨大津波が押し寄せてくることまでもG支店長において予見することは客観的にも困難であったといえる。

そうすると、当時の時間的にも緊迫した状況の下で、2階屋上まで約10mの高さを有し、3階も含めると約13.35mの高さを有する本件屋上へ避難するとのG支店長の判断が不適切であったとはいえず、G支店長において最初から堀切山へ避難するよう指示をすべき義務があったとはいえない。

## (5) 小 括

〔判例2〕において、Y女川支店が位置する地域においては、宮城県によるガイドラインの策定及び地震に伴う津波の過去の最高水位・今後の最高水位や到達時間の予測が公表され、また、過去の地震に伴う津波被害に関するメディア報道などが行われてきた（(1)の①②③④⑥⑦）。また、〔判例2〕においては、内閣府ガイドラインが津波避難ビル等の指定、利用・運営方法を示し

((1)の⑤)、これを受けて女川町がY女川支店とほぼ同じ位置環境にある女川消防署を指定避難場所の1つとしていた((1)の⑧)という事情もある。これを受けて、事業者は、災害対応プランの作成、避難場所の決定、避難訓練の実施、従業員に対する周知・啓蒙などを行うことになる。これらは、すべて実際に地震及びそれに伴う津波が発生することに備えた事前の措置である。

一方、Yが採っていた対応を見ると、まず、事前の措置として「災害対応プラン」を策定して改正を重ね、関係行政部署の助言をも得て適格と判断される避難場所を決定して、いずれについても行内への周知徹底を図っていた。また、避難訓練の実施と報告態勢の構築、行内広報誌による避難の必要性に関する啓蒙・教育にも意を用いていたとされている。

そして、東日本大震災発生時、Y女川支店では、Gの指揮により、行内で定められた災害対応プランに即して、支店備付けのラジオで情報収集を行いつつ、地震発生約19分後には、定められた指定避難場所である支店屋上に全員が避難を完了している。12名が津波の犠牲となったのは、行政文書や過去の津波記録から予想される津波の最大高を勘案して指定避難場所が定められていたにもかかわらず、それを超える高さの津波が到来したためであり、判決では、Y女川支店が定めていたのと同じ位置環境にある避難場所も、津波被害を受けたことが認定されている。

すなわち、[判例2]においては、行政上のガイドラインや避難場所の指定に従って事業者の防災計画が策定され、事業者において当該防災計画の周知徹底が図られるとともに、当該防災計画に即した教育・啓蒙や避難訓練が行われ、かつ、実際の地震発生時においても、当該防災計画に従った行動が採られていた。さらに、Y女川支店塔屋より高所にある堀切山への避難指示義務があったかどうか問われており、この文脈において、大津波到来の予見可能性が論じられているが、Yが採ってきた事前の措置、東日本大震災発生時の情報収集及び実際の避難の完了といったすべての側面が考慮された上で、巨大津波の到来に対する予見可能性が否定されたものと見られる(ただし、Ⅲで改めて検討するとおり、午後3時14分頃の第2大津波警報が発令された時

点では、10mを超える大津波の到来を、Gが予見可能であったと理解する余地はある)⑨、すなわち、単に事前の予測を超える巨大津波であったことのみを理由として、予見可能性が否定されたものではない<sup>9)</sup>。

### 3 [判例3] 山元町保育所訴訟

原告は、津波により死亡したY町立a保育所に在籍する園児2名(1名は1歳児クラス、もう1名は4・5歳児クラス)の親(Xら)であり、被告は、保育所を設置するY町である(主位的に保育委託契約の債務不履行、予備的に同契約の付随義務である安全配慮義務違反、又は国賠法上の違法及び過失が主張されていた)。判決は、主位的請求について判断した上で、安全配慮義務違反についても同様であるとしている。以下では、安全配慮義務に即して論ずる)。

#### (1) 従前からの行政等による通知や指導の概要

保育所が負うべき安全配慮義務の具体的内容を定めるに当たり、判決が言及しているのは、以下の点である。すなわち、①宮城県は、平成16年3月に

⑨) このように1審判決は原告らの請求を棄却した。原告らから控訴されたが、2審判決(仙台高判平成27年4月22日判時2258号68頁は、控訴を棄却した(上告)。控訴審では、改めて、①Gが同町の指定避難場所である堀切山への避難を指示すべき義務を怠ったこと、②Gが、Y女川支店屋上への避難を指示した後、避難場所を堀切山に変更する指示を行うべき義務を怠ったこと、が争点となっている。この2点に関する判旨は、次のとおりである。まず、①については、この意味における義務違反が肯定されるためには、Y女川支店屋上の高さを上回る津波が襲来することを、Y(G)が予見可能であったことが前提となる。この点について、判旨は、事前に専門的知見に基づき想定されていた津波の予想最高水位と、実際の地震発生後に気象庁から発表されたマグニチュード及び津波到達の予測時刻・高さに照らすと、こうした予見可能性は認められないとした。また、②については、「本件屋上に避難した後、気象庁が午後3時14分に津波の高さに関する予想値を修正する[引用者注：予想値が6mから10m以上に修正されたことを指す]までの間については、本件屋上を超えるほどの高さの津波が襲来する危険性を具体的に予見し得る情報があったと認めることはできない」とし、また、津波の高さの予想値が10m以上に変更された後は、Gは、この情報を認識し得る状態にあったと認められるが、Y女川支店付近の海岸にも津波が到達し始めていたと推認され、「本件屋上における避難を継続する場合に被災する危険性が、堀切山に避難場所を変更して移動する場合にその途中で被災する危険性を明白に上回っていたとまではいえない」として、Yの安全配慮義務違反を否定した。

「宮城県地震被害想定調査に関する報告書」を発表した（その中で、本件保育所は津波浸水予測域に含まれていなかった一方、県は、津波震災予測図を公表するに当たり、「このシミュレーションは、1つのケースにすぎません。実際の津波は、これ以上の高さになることも考えられます。地震が発生したら、まず避難しましょう。」との注意書きを掲載していた）。②Y町は、①を踏まえて、平成16年10月、「避難所位置図」を作成した。③Y町地域防災計画は、宮城県発表の津波予測の結果を基にY町における津波予測を行い、また、津波予報が発表された場合または津波による浸水が発生すると予測される場合は、速やかに的確な避難勧告・指示を行い、関係機関の協力のもとに安全かつ効率的な避難誘導を行うものとし、避難勧告・指示の基準を定めていた。④Y町は、平成20年3月、宮城県第三次地震被害想定調査に基づく津波浸水予測区域のほか、洪水の浸水区域、避難所位置図に示された避難所の場所や対象地区を示したハザードマップを作成し、全世帯に配布した。⑤Y町は、平成22年2月のチリ地震の後、Y町津波避難計画の策定を開始し、ハザードマップに示された津波浸水予測区域を踏まえた避難勧告指示発令区域における避難の徹底、その際の一次避難所、避難ルートなどを盛り込むものとし、東日本大震災の発生時には、まもなく完成する段階にあった（本件保育所は、津波発生時の避難対象区域に入っていなかった）。⑥仙台市及び多賀城市は、本件震災前に、地域防災計画等において、津波発生時に避難を要する地域を定めており、その地域は、津波浸水予測図に示されたものより広いものとされていたが、Y町と同様に単調な弧を描く海岸線を有する地帯については、海岸線から概ね800mの幅の帯状に定められていた（本保育所は、海岸線から内陸に約1.5km入った地点に位置している）。

## (2) a 保育所が採っていた事前の措置

Y町は、a 保育所の消防計画を作成し、その中で地震時の対策を定めていたが、津波が到達することを想定した対策は定めておらず、津波に対応するためのマニュアルも作成していなかった。また、a 保育所においては、地震

を想定した避難訓練が実施されていたが、津波を想定した避難訓練は実施されていなかった。さらに、a 保育所においては、災害発生時の第一次避難場所を a 保育所内の園庭、第二次避難場所を a 保育所西側の a 保育所駐車場、広域避難場所を a 保育所の東側に位置する山下第二小学校としていた。

### (3) 東日本大震災及び津波発生時の本保育所の対応

地震の発生直後から、テレビ、ラジオ等のメディア及び消防署の無線放送により、津波の発生が繰り返し伝えられていたが、Y 町災害対策本部においてテレビ（ワンセグ）やラジオによる情報収集は行われていなかった。一方、a 保育所の保育士らは、本件地震の発生後、園児を園庭に待機させ、迎えに来た保護者に園児を引き渡していた。保育士の 1 人が、避難指示を得るために Y 町災害対策本部へ車で赴き（3 時 15 分～20 分頃）、その車中のラジオで宮城県における津波予想高さが 10m 以上とされたことを知ったが、Y 町災害対策本部の B 総務課長は、現状待機との指示をし、同保育士は、a 保育所へ戻ってその旨の報告をした。午後 4 時頃、a 保育所の保育士らが 13 人の園児と園庭で待機を続けていたところ、保育士の 1 人が津波の襲来を目撃し、a 保育所駐車場に駐車していた保育士及び保護者の車に分乗して避難したが、X らの子 2 名は津波により死亡した。

### (4) 判 旨

本件における争点は、まず、①東日本大震災に伴い、宮城県沖地震や昭和三陸地震において想定された高さを超える津波が Y 町に到達することを、Y 町災害対策本部の B が予見することができたか、さらに、②津波による浸水地域が従来の子測域にとどまらず、a 保育所に津波が到達し得る危険性を、B が予見することができたか、という 2 段階で構成されている。

まず、判旨は、①について、気象庁による大津波警報の発令状況や沿岸部における津波の状況を伝える映像が報道されていたことに照らし、B が(3)に示した「現状待機」との指示を出した当時、同課長においては、想定地震の

中でY町に想定される津波高が最も大きい4.4メートルであった昭和三陸地震よりも大きい地震であり、「昭和三陸地震を想定地震として予測された高さを超える高さの津波がY町に到達することを予見することができた」とする。その上で、判旨は、②について次のように述べる。

宮城県内の他の自治体においては、県の第三次地震被害想定調査において作成された津波浸水予測図より広く、津波発生時に避難を要する地域を定めていたところもあったが、その場合でも、「Y町の海岸線と同様に単調な弧を描く海岸線を有する地帯については、海岸線からおおむね約800メートルの幅の帯状の地域が定められていたにすぎないことから、浸水範囲が更に内陸に広範囲に拡大することを予測し得るとはいい難い……。そして、……Y町においては、過去の津波により人的被害が生じたことを示す明確な記録はなく、……明治以降の津波における人的被害はない旨が示されていること」、その他、Y町の地形形状等にも鑑みると、「B総務課長において、海岸線から1.5キロメートルの地点にあった本件幼稚園に津波が到達し得る危険性を予見することはできなかったというべきである」。

## (5) 小 括

〔判例3〕においては、保育所設置者が地方公共団体であり、行政上の防災計画やマニュアル、震災発生時における町の応接態勢や指示が、そのまま義務違反の有無を判断する構造に取り込まれることが特徴である。

まず、宮城県による地震被害想定調査に関する報告書を受けて、Y町は、避難所位置図の作成、津波予報発表時等における避難勧告・指示の基準の作成、ハザードマップの作成と住民への周知と徹底などを行ってきた（(1)の①～⑤）。

次に、a 保育所が行っていた対応を見ると、消防計画の中での地震時対策はあったが津波への対策及びマニュアルはなく、津波を想定した避難訓練も行われていなかったが、災害発生時の避難場所は定められていたとされている。

さらに、地震発生時、保育所ではメディアからの情報収集は行われておらず、園児を園庭に待機させて保護者に引き渡していた一方、保育士の1人が避難指示を受けるためにY町災害対策本部へ赴き、その途中で津波予想高さが1.0m以上であることを知ったが、災害対策本部のBは現状待機との指示をしている。

他方において、認定事実の中で、従来の防災計画や行政の施策の中に見られるa保育所所在地への津波到達の可能性についての言及がある。すなわち、(1)の①⑤によれば、本件保育所は津波浸水予測域に含まれておらず、また、(1)の⑥を考慮した場合にも、津波浸水予測域からは外れることになる(ただし、(1)の①の中で、このシミュレーション以上の津波の高さとなることも考えられる旨の注記はある)。

以上のように、この〔判例3〕においては、地震・津波に備えたa保育所の事前の措置に不備があったと見られるが、行政の防災計画やマニュアル、過去における津波到来の経験、地形から合理的に推測される帰結のいずれから見ても、a保育所の所在地が津波浸水予測域から外れていたところに特徴がある<sup>10)</sup>。

#### 4 〔判例4〕常磐山元自動車学校訴訟<sup>11)</sup>

原告は、Y自動車学校の教習生であった25名(当時18歳～19歳)及びYの従業員1名(当時27歳)の相続人(Xら)、被告は、Y自動車学校及びその役員らである(そのほか、Xらは、Yと賠償責任保険を締結していた保険会社らに対

10) 原告ら(2家族)から控訴されたが、そのうち1家族とY町との間では、2014年12月24日に仙台高裁で和解が成立している。報道によれば、和解条項の中には、Y町が心より哀悼の意を表し、今後、園児らの安全な保育に努める旨の文言が盛り込まれている(河北新報ONLINE NEWS 2014年12月24日 [http://www.kahoku.co.jp/tohokunews/201412/20141224\\_13051.html](http://www.kahoku.co.jp/tohokunews/201412/20141224_13051.html))。もう1家族との関係では、仙台高判平成27年3月20日判時2256号30頁が、控訴を棄却している(上告・上告受理申立て)。同判決では、少しでも高い所に避難すれば被災を免れた可能性は高く、町の情報収集が明らかに不十分だったことを指摘しつつ、津波到来を予測できなかった以上、Y町の責任は認められないと判示された。

11) この裁判例の評釈として、夏井高人・判例地方自治390号99頁がある。

し、債権者代位による保険金支払を求めているが(棄却)、この小稿では省略する)。

### (1) 従前からの行政等による通知や指導の概要

判決理由においては、行政等による通知や指導等及びY教習所付近の地理的状况が以下のとおり認定されている。

①宮城県防災会議地震対策等専門部会が、平成16年3月付の報告書において、宮城県沖地震(単独・連動)及び昭和三陸地震を想定地震として津波の予測を行い、Yが所在する山元町に到達する津波の最高水位、予想浸水面積等が予測されていた。また、宮城県ホームページからアクセスすることのできる津波浸水予測図によると、宮城県沖地震(連動)が発生した場合のY付近の津波浸水域は、海岸から100mにも満たない範囲とされていた。②貞観地震(869年)の際、山元町を含む仙台平野では、当時の海岸線から2km程度内陸まで津波が遡上したとの研究があり、貞観地震は、これまで宮城県沖で起こると考えられていた地震よりも大きい可能性が高いとの新聞報道もされていた。③郷土史の記載には、慶長16年(1611年)の地震による津波は、海岸から約8kmの地点まで押し寄せたとの記録もある。④山元町の広報誌では、津波発生時の高台避難を呼びかけたり、津波防災講座の開催や津波避難計画の作成を説明したりするなどの記事が掲載されていた。⑤Yは、太平洋岸から約750mの特に高台ではない地点にあり、また、Y付近の海岸には、海面からの高さ約6.2mの堤防が整備されていた。⑥Yから700～750m程度西方に標高53mの戸花山があり(徒歩9分程度、自動車で2分30秒程度)、Yに最も近い山元町の指定避難場所である坂元中学校までは約1.5kmであり(自動車で時速40～50km程度で移動すると5分程度)、また、Yから約2.5km程度のところには国道6号線との交差点である高瀬交差点があり(自動車で5分程度)、これらの場所は、すべて津波により浸水していない。

### (2) Yが採っていた事前の措置

Yは、防火を主眼とする消防計画を作成して地元消防署に届け出ていた。

また、震災対策は定められていたものの、津波対策については定められておらず、防災訓練も行っていなかった。なお、Yの教習生らは、徒歩、自転車、電車で坂元駅まで行き、そこからの徒歩、家族による送迎のほか、Yによる送迎バスを利用するなどしてYに通っていた。

### (3) 東日本大震災及び津波発生時のYの対応

Yでは、地震直後は停電があったが、その後、一時的に復旧し、テレビの視聴が可能となった。午後3時20分には山元町全体が停電となったが、車両内でのラジオ聴取は可能であり、Yの教官の1人も、送迎バス内でラジオを聴いていた。

教習生らは、路上教習に出ていた者も含めていったんY教習所に戻り、Yは、希望する教習生をバスや教習車で送ることを決定し、午後3時40分頃から、順次、各方面に向けてバス等を出発させたが、そのうち4台が津波に遭い、計23名の教習生が死亡したほか、徒歩で帰宅しようとしていた2名の教習生も死亡した。また、Y敷地にも津波が到来したため、Yに残っていた従業員1名が死亡した。

一方、地震直後から、Y付近の防災行政無線が、大津波警報の発令、テレビ・ラジオの情報への注意喚起を行い、午後3時25分からは、沿岸住民に対し、大至急高台へ避難するよう避難指示が伝令されたが、Yへの放送に関しては、地震後の停電の影響により受信装置が正常に動作しなかったと推認されている。そのほか、山元町、消防、警察の広報車による大津波警報の発令周知と避難の呼び掛けが行われ、テレビ・ラジオも同様の内容及び予想される津波の高さを報道していた。ラジオ放送の中には、津波の予想高さを10mとする大津波警報（第2報）を直ちに伝えないところもあったが、他方において、消防の広報車による津波警報発令の告知と坂元中学校への避難呼び掛けも行われ、この広報車はY敷地の目の前を往復していたことから、上記の呼び掛けは、Yの教官の一部も現実に聞いていたと推認されている。

#### (4) 判 旨

以下では、津波に対するYの予見可能性に関する判示部分を示す。

「宮城県地震被害想定調査において、宮城県沖地震（連動）を想定地震とする津波浸水域予測では、山元町のY付近の津波浸水域は海岸から100mに満たない範囲と予測されていたこと……、Y付近の海岸には、海面からの高さ6.2mの海岸堤防が整備されていたこと……、本件地震後に山元町民を対象にしたアンケートでは、Yの属する中浜区を含んだ沿岸部（坂元地区）住民のうち、本件地震後に自宅への浸水を予期した回答者は約3割にとどまっていること……、中浜区では本件地震に伴う津波により137名が死亡したこと……、Yの所在する山元町は、福島県と接しており、当初の大津波警報（第1報）は、予想される津波の高さを宮城県6m、福島県3mとしていたこと……が認められる」。

また、過去の地震津波被害についても、貞観地震や1600年代の地震及び津波に関する記載はあるが、昭和以降では、昭和8年の三陸地震、昭和35年のチリ地震、昭和53年の宮城県沖地震、平成22年のチリ地震のいずれにおいても、山元町に津波被害は生じていない。すなわち、「山元町付近においては、近年、具体的記憶に残るほどの津波の襲来はなかったといえる」。

さらに、Yの教官・職員、教習生、教習生の親らの中にも、本件地震を経験した後も大きな津波が襲来するとは思わなかった者が多数いること等に鑑みれば、「予想される津波の高さを宮城県6m、福島県3mとする大津波警報（第1報）に接した時点において」、Yらにおいて、「海岸から約750m離れた場所に所在し、かつ、最寄りの海岸付近には高さ6mを超える海岸堤防が整備されていたYにまで津波が襲来することを予見し、また、更に情報を収集すべき義務があったとまでいうことはできない」。そして、「予想される津波の高さを宮城県10m以上、福島県6m以上とする午後3時14分発令の大津波警報（第2報）……が出されていた点についても」、放送局によっては直ちにこの第2報を報道しておらず、Yの教官らが第2報を把握し、認識していたとは認められないので、この第2報を知ったことを前提に、Yらに「更に情

報を収集すべき義務があったということではできない」。

「しかしながら、……教官らのうち少なくとも一部は、Yの敷地内において、目の前で行われていた本件消防車による『津波警報が発令されました。坂元中学校に避難して下さい。』と避難先まで特定し、Y付近にいる者に対して避難を呼び掛ける広報を現実には聞いていたと推認されることからすれば、遅くともその時点において、Y付近にも津波が襲来する事態を具体的に予期し得たものというほかない」。

### (5) 小 括

判旨は、Yが大津波の到来を予見することができたか否かを、2つの角度から検討している。

その1つは、抽象的な予見可能性、すなわち、行政の事前予測と（少なくとも）昭和以降の山元町における津波被害の状況である。判旨は、Yの立地が行政の予測する津波浸水域に含まれておらず、昭和以降は津波被害を受けていないこと、それに加えて、高さ6.2mの防潮堤防が整備されていたことから、Yにまで津波が襲来することを予見する義務があったとはいえないとする（したがって、判旨は、津波による被害を想定した災害対応マニュアルを整備する義務もなかったという）。

もう1つは、震災発生後における津波到来の現実的・具体的予見可能性である。この判断に当たっては、さらに、①大津波警報（第2報）の認識と、②Y敷地の前を走る消防車による具体的避難呼び掛け、という2つの要素が考慮されている。そして、判旨は、①を否定したものの、②を肯定して、津波の予見可能性を肯定した。

## Ⅲ 「予見可能性」判断が示唆するもの

以上に整理された4件の裁判例から、学校等及び使用者が津波の到来を予見することができたか否かを判断する上では、次のような諸要素が考慮され

ていることを見て取ることができる。

まず、歴史的に地震・津波による被害が繰り返し発生してきた地域においては、地震・津波対策に関する行政上の基準、ガイドラインなどが存在する。したがって、それを受けて、①学校等及び使用者がこうした基準等に即して防災・避難の指針を定めていたか、②この①に従って、組織構成員に対する日頃の教育・啓蒙が行われていたか、③同じく避難訓練及びその結果検証が行われていたか、④津波の危険を伴う地震が発生した際に、①から③までに従った実際の避難・誘導が行われていたか、⑤地震発生後に的確な情報収集が行われていたか、といった諸点である。①から③までは平時の態勢の問題であり、④⑤は実際の災害発生時の問題である（⑤は、後述のとおり、津波発生の危険を伴う地震が発生した時に、その当時の知見からは津波の到達点から離れていても、当該地震においては特に具体的危険が存在することを知らするための手段と位置付けられる）。

このとき、その当時の行政上のガイドライン、メディア報道、経験等から得られる知見によれば、学校等及び使用者の事業所等の所在する場所及びその周辺地域が津波による浸水域に含まれるか否かは、1つの考慮要素となる。もちろん、上にいう知見の予測を超えた津波が到来する可能性は排除することができず、ガイドライン等でその旨の注記が添えられていることもあるが、少なくとも4件の裁判例は、その当時における津波浸水域ないしは予想される津波の最大高を前提として、東日本大震災時における津波到来の予見可能性を論じている。ただし、その具体的判断は、必ずしも容易でない。

すなわち、一方では、津波による予想浸水域に含まれていた場合であっても、東日本大震災時は、その予想最大高を超える高さの津波が到来しており、他方では、そもそも予想浸水域に含まれていなかった地域にも大津波が到来している。こうした場合には、上記①から④までのすべてに遺漏がなかったとしても、一般的・抽象的の意味における津波の予見可能性を肯定することは難しい。しかし、①から④までのすべての措置が尽くされており、かつ、⑤が機能したときは、当該場面における個別的・具体的な予見可能性を検討す

る余地が出てくる。

以下では、こうした観点から、4件の裁判例に見られる予見可能性の判断構造を改めて検討してみよう。

〔判例1〕では、①国の関係省庁、宮城県、石巻市等による防災計画、震災マニュアル等が存在し、東日本大震災前には地震・津波一般に関する多くの新聞報道があった。②Y<sub>1</sub>には学校保健安全法に基づく「地震マニュアル」があり、安全教育に関する文部科学省発行の「小冊子」の交付も受けていた。③Y<sub>1</sub>は、避難訓練は行っていたが、「地震マニュアル」や「小冊子」の配布・周知は行われていなかった。そのため、1名を除く教諭全員及び運転手は、地震発生時には高台にある幼稚園で園児を引き渡すという扱いを知らなかった。④東日本大震災の発生時、Y<sub>2</sub>は、テレビのワンセグ放送やラジオによる情報収集を行わなかった。⑤被害にあった園児を乗せた園バスは、予想される津波到達点に含まれない幼稚園から、津波浸水域である低地に向けて出発し、結果的にそこで津波に巻き込まれた。

この事案では、地震発生時にテレビ・ラジオを通じた情報収集が行われていれば、大津波の到来を予見することができたと判断されている（上記④）。その前提として、Y<sub>1</sub>には上記①から③までに示した事前の態勢不備がある。なぜなら、①から③までに示した事前の対策・対応に不備があった故に、地震発生時に情報収集をしなければならないという行動規範を逸脱する結果を招いたためである。

〔判例2〕では、①宮城県の津波対策ガイドラインや各種報告書により、避難ビルの指定・選定が定められ、地震に伴う津波の最大高予測が示されていた。②それによれば、Y女川支店の建物は、津波発生時の指定避難場所として適格と判断されていた。③Yでは「災害対策プラン」を作成・改定し、指定避難場所も含めて、その周知徹底を図っていた。④Yでは避難訓練が行われ、その結果報告も、担当部署に対して行われていた。⑤東日本大震災の発生時、G支店長は、同行で定められていたとおりの避難を指示し、ラジオで情報を収集しつつ全員の避難を完了させたが、津波は支店建物最高所である

塔屋を越え、従業員が被災した。

ここでは、津波の高さが避難場所である支店屋上の塔屋を越えることを、Yが予見することができたかが問題とされることになる。注9) 所掲の控訴審判決によれば、G支店長は、ラジオによる情報収集を行っていたが、津波警報第1報による津波高は6m、津波到達予想時刻は午後3時とされていた。したがって、Yとしては、午後3時までに6mより高所に従業員を避難させる必要があった。その後、3時14分の津波警報第2報が10mを超える津波到来を報じ、判旨は、G支店長がこの報道に接した可能性を否定していないが、津波の現実的到來が極めて切迫していたことから、支店屋上からいったん道路に降り、堀切山へと徒歩で二次避難することは、かえって危険であったと判断している。したがって、この判決は、10mを超える津波の予見可能性はあったが、結果回避可能性を否定したと解したものと読むこともできよう<sup>12)</sup>。

〔判例3〕と〔判例4〕は、同じ山元町に所在する保育所と自動車学校の事例である<sup>13)</sup>。

〔判例3〕では、①宮城県、Y町等による報告書や防災計画が示され、また、同町によるハザードマップが作成され、全世帯に配布されていた。②従

12) この控訴審判決では、Y女川支店付近の他の金融機関等が、最初から、各支店屋上でなく高台に避難していること等の事情に照らし、G支店長にとっては、Y女川支店屋上を越える高さの津波が到来することが最初から予見可能だったのではないか、という争点も示されていた。判旨は、各企業の避難行動は、各営業所の構造や所在等、種々の要因によるのであり、上記の他の金融機関等が、大津波を予見していた故に最初から高所に避難したということはいくつかできないとしている。

13) 山元町では、もう1件、私立ふじ幼稚園の園児が、2011年3月11日の地震発生後、教諭の誘導で園そばに止めてあった送迎バス2台の中に避難していたところ、津波でバスが押し流され、園児8人が死亡した事件が起きている。死亡した園児のうち6人の遺族が、2013年4月、園を相手取って損害賠償請求訴訟を提起していたが、2015年10月13日、仙台地裁で和解が成立した。この事案においては、原告側は、津波襲来の危険性を予見できたのにラジオなどで情報収集せず、園児を避難させなかったと主張したのに対し、園側は、津波到来の危険性は全く認識できなかったと反論していた。報道によれば、原告側が和解に応じたのは、和解協議の場において、裁判長から、園に津波の予見可能性があったと認定することは困難だとする見通しが示されたことが大きく影響しているとされている。なお、和解条項には、園側が死亡した園児に哀悼の意を表すること、津波防災マニュアルの整備などが盛り込まれたとされる(河北新報 ONLINE NEWS 2015年10月14日 [http://www.kahoku.co.jp/tohokunews/201510/20151014\\_13015.html](http://www.kahoku.co.jp/tohokunews/201510/20151014_13015.html))。

来のハザードマップや、県内における類似地形の地点の評価によれば、被災した a 保育所は、津波浸水予測域に含まれていなかった。③ a 保育所では園庭を第1次避難所とする避難場所の定めは行っていたが、津波到達を想定した避難訓練は実施されていなかった。④地震後、a 保育所では、テレビ（ワンセグ）やラジオによる情報収集は行われておらず、園庭に待機していた園児らを車で避難させる行動に移れたのは、保育士らが津波の到来を目視することができた後であり、被災園児の乗った車が津波に巻き込まれた。

この事案において、判決が保育所設置者である Y 町の安全配慮義務違反を否定した決定的な理由は、②に求められると考えられる。すなわち、a 保育所は、海岸線から内陸に約1.5km入った地点に位置しており、Y 町が準備していたハザードマップでは避難対象区域に入っておらず、また、仙台市及び多賀城市の類似地形にある地帯も津波浸水区域とされていなかったことから、当事者を義務づける前提としての予見可能性がないと評価されたものと考えられる。

しかし、この事例において、a 保育所には③④に遺漏がある。たとえ a 保育所が津波浸水予測域に含まれていなかったとしても、午後2時49分に第1大津波警報（高さ6m）が発令された後、午後3時14分には第2大津波警報（高さ10m以上）が発令されており、短い時間的間隔で津波高の大幅な上方修正が行われていることに照らすと、a 保育所が③を尽くしていれば、テレビ・ラジオ等を通じた情報収集をすること（④）に思いが至ったのではないか、すなわち、津波到来の予見は可能だったのではないか、疑問を留保しておきたい。

〔判例4〕では、①宮城県による報告書による津波予測が行われ、津波の高さ・予想浸水面積等が示されていたが、Y 付近の津波浸水域は、海岸から100mに満たない範囲とされていた。②津波が大規模に遡上した869年の貞観地震や慶長16年（1611年）の地震記録も伝えられていた。③山元町広報誌では、津波発生時の高台避難呼び掛け、津波防災講座の開催、津波避難計画作成の説明等の記事が掲載されていた。④Y は、海岸から約750mの特に高台で

はない地点にあり、海岸には6.2mの防潮堤防が整備されていた。Yから自動車ですら2分～5分程度・徒歩で9分程度の場所には3箇所の高台があり、この3箇所は津波による浸水を受けていない。⑤Yは、津波対策について定めておらず、防災訓練も行っていなかった。⑥地震後、Yでは、車両内でのラジオ聴取は可能であった。⑦地震後は、広報車やテレビ・ラジオによる津波警報発令の告知が行われていたが、午後3時14分の大津波警報（第2報）は、直ちに伝えないラジオ局もあった。⑧津波警報発令の告知と避難場所を特定した避難の呼び掛けをする召集の広報車が、Y敷地の前を何度か通っていた。

この事案において、津波到来に関する予見可能性を肯定した要因は、⑧である。すなわち、たとえ津波の予想浸水域に含まれていなくとも、目前を、避難場所を特定して速やかな避難を呼び掛ける広報車が往来したにもかかわらず、漫然と教習生を乗せた自動車を出発させ、または徒歩で帰宅することを放置し、さらに、従業員をY事業所から避難させなかったという過失の前提として、⑧の事実を照らし、津波到来に関する具体的予見可能性が肯定されたものである。

1つ考察の余地を残すのは、同じ町に位置する保育所が被災した〔判例3〕において、予見可能性が否定されていることとの関係をどのように見るか、である。いずれの事例も、保育所・事業所は、津波の予想到達域に含まれておらず、十分な避難対策や避難訓練が行われていなかった点では共通する。しかし、〔判例3〕では、保育所が位置するのは海岸から1.5kmの地点であったのに対し、〔判例4〕でY事業所が位置するのは、海岸から750mの地点であったという違いがあり、また、〔判例4〕では、広報車がYの敷地前で具体的に避難を呼び掛けるという〔判例3〕には見られない事情があったことが、両裁判例の判断の差異につながったものと推測される<sup>14)</sup>。

#### IV むすびに代えて

東日本大震災津波訴訟において、学校等及び使用者の安全配慮義務違反や

過失の有無を判断する前提として、津波の到来に関する予見可能性が問われる事例においては、実際の地震発生後に津波の到来を予見することができたか、というだけでなく、津波の発生を伴う地震に備えて日頃から防災・避難マニュアルを定め、これを職員・従業員等に周知し、避難訓練を適切に行っていたか否かが問われている。なぜなら、地震発生後の津波に対する現実の予見は、現場での判断による情報収集を通じて得られるところ、学校等及び使用者が情報収集を迅速・適切に行うかどうかは、日頃の防災・避難マニュアルの策定と訓練の実施によるためである（その前提には、さらに、行政等による避難計画の策定と周知がある）。したがって、予見可能性を判断する裁判例においては、必然的に、当該学校等及び使用者が日頃から採っていた防災・避難対策と、訓練による生徒・従業員等への周知の状況が、抉り出されてくる（抽象的・規範的予見可能性を前提とした情報収集義務の措定）。そして、こうした防災・避難対策と避難訓練の実施は、今後における同種被災の事前防止のために大きな指針を与えることが判明する。

その一例を示しているのは、〔判例1〕である。ここでは、地震後の津波を具体的に予測する報道がされていた以上、園児を乗車させて向かった海沿いの地域に津波が到来することは、Yらにとって予見可能であったとされている。しかし、事前予防という観点からすると、Y<sub>1</sub>の地震マニュアルによれば、大地震の発生時には幼稚園で園児を保護者に引き渡すこととされていた

1-4) 〔判例3〕で問題とされた予見可能性が「抽象的・規範的」であるのに対し、〔判例4〕で肯定された予見可能性は「具体的・現実的」である。生徒らに対する学校の安全配慮義務、そして従業員らに対する使用者の安全配慮義務の存否、その前提となる予見可能性は、安全配慮義務を負う主体の社会的地位、相手方との契約その他の法律関係、地域特性その他の事情を総合的に考慮して判断されることになろうが、そこで津波の到来に対する予見可能性を論ずる場合に、「規範的」要素を排除する理由はないであろう。一連の東日本大震災津波訴訟において、津波の到来について学校等の予見可能性が肯定されたのは、〔判例1〕と〔判例4〕であるが、このいずれも、具体的・現実的予見可能性のレベルでの判断がされている。また、〔判例2〕においても、裁判所は、午後3時14分頃に発令された第2大津波警報をYのG支店長が認識し得た可能性を排除していないと思われ、これも、具体的・現実的意味における津波到来の予見可能性が問題とされている。これに対し、〔判例3〕では、津波到来の予見可能性を検討するに当たって、事前予測とa保育所の位置（海岸線から約1.5km）が重視される一方、地震発生直後からの各種報道の状況や情報収集の懈怠への視線が弱いという印象を受ける。

ものの、このマニュアルは、教諭ら及びバス運転手らに周知されていなかった。そのため、Y<sub>2</sub>は、園バスを津波浸水予測域に含まれる海沿いに向けて発車させたのであり、現に、高台にある本件幼稚園には津波は到達していない。これは、防災・避難対策の策定と関係者への周知徹底、そして避難訓練の実施が怠られた結果である。

〔判例1〕は、Yらにより仙台高等裁判所に控訴されたが、2014（平成26）年12月3日、同高裁において和解が成立した。その中には、以下のような条項が含まれている<sup>15)</sup>。すなわち、「幼稚園側は、幼い子どもを預かる幼稚園や保育所などの施設で自然災害が発生した際、子どもの生命や安全を守るためには、防災マニュアルの充実と周知徹底、避難訓練の実施や職員の防災意識の向上など、日ごろからの防災体制の構築が極めて重要であることと、Y幼稚園では津波に対する防災体制が十分でなかったことを認める」というものである。そして、この和解文書には、長文にわたる「前文」が付されていたことも注目を集めた。この「前文」を紹介し、その意味を受け止めることをもって、この小稿のむすびに代えたい。

「当裁判所は、私立日和幼稚園側が被災園児らの死亡について、地裁判決で認められた内容の法的責任を負うことは免れ難いと考える。

被災園児らの尊い命が失われ、両親や家族に筆舌に尽くし難い深い悲しみを与えたことに思いを致し、この重大な結果を風化させてはならない。今後このような悲劇が二度と繰り返されることのないよう、被災園児らの犠牲が教訓として長く記憶にとどめられ、後世の防災対策に生かされるべきだと考える」。

（わたなべ たつのり）

15) 河北新報 ONLINE NEWS 2014年12月4日 [http://www.kahoku.co.jp/tohokunews/201412/20141204\\_13011.html](http://www.kahoku.co.jp/tohokunews/201412/20141204_13011.html)。